

Accountability* e o Processo de Construção de uma Nova Magistratura

MARCIUS DA COSTA FERREIRA

Juiz de Direito Titular da Vara da Infância e da Juventude da Capital/RJ.

1 - INTRODUÇÃO

Inúmeros são os desafios existentes em relação às questões estruturais que permeiam a Justiça no Brasil. Se me utilizo aqui da palavra "Justiça", é justamente para ampliar a dimensão deste debate e repensá-lo em um contexto que ultrapassa a ciência jurídica. Nesse sentido, a proposta apresentada neste trabalho é, a partir de um reconhecimento de uma demanda da sociedade, cujos desdobramentos indicam questões relevantes para a Justiça no atual cenário contemporâneo brasileiro, identificar um processo de construção de identidade de uma nova magistratura, utilizando como caso concreto as implicações de algumas Resoluções do Conselho Nacional de Justiça.

2 - A REFORMA DO PODER JUDICIÁRIO

O primeiro passo é o reconhecimento do momento especial vivido por todos nós: estamos no bojo de um caminho sem volta; colhemos, inevitavelmente, os frutos de uma reforma, resultado de um quadro global de transformações. Nesse percurso, o processo de modernização do Estado e da Administração Pública são as peças fundamentais para a solução de antigos conflitos. Se não se pode negar que o país – atualmente considerado uma economia emergente – ainda exige reformas básicas em seus diversos setores, que as promessas de bem-estar social pelo Estado estão

* Trabalho apresentado no curso "Sociologia Jurídica" realizado em 24 de agosto, 21 e 28 de setembro e 5 de outubro de 2012, como parte do Programa de Atualização de Magistrados e Inserção Social da EMERJ.

longe de serem cumpridas e que persistem sérias questões de natureza estrutural; por outro lado, também não se pode negar que esforços vêm se consolidando para a transformação desse quadro — principalmente no que diz respeito à atuação do Poder Judiciário.

A tão esperada Reforma do Judiciário, presente sobretudo com o advento da Emenda Constitucional nº. 45/04, trouxe a promessa de uma nova Justiça, comprometida com o processo de redemocratização brasileiro e atenta às necessidades sociais. Assim é que, em anexo ao texto da Reforma, temos o I Pacto Republicano, assinado pelos Chefes dos três Poderes, em prol de um Judiciário rápido e eficiente, de maneira a valorizar a efetividade da prestação jurisdicional, que deverá estar em conjunção com os princípios constitucionais, principalmente o do acesso à Justiça e o da dignidade da pessoa humana. As transformações advindas foram tão produtivas, a ponto de no ano de dois mil e nove, ser assinado o II Pacto Republicano, cujos objetivos são o acesso à Justiça, a melhoria da prestação jurisdicional e o aperfeiçoamento e fortalecimento das instituições do Estado. Entre uma das medidas a serem adotadas para consolidar esses objetivos, encontramos a da conclusão das normas referentes ao funcionamento do Conselho Nacional de Justiça, órgão criado com a Emenda Constitucional nº. 45/04, de natureza administrativa, cuja função essencial é, por meio de políticas de linhas de atuação e de planejamento de diretrizes, ser um centro contínuo de reflexão e aprimoramento para a esfera judiciária.

A importância do CNJ para o desenvolvimento do Judiciário não somente vai ao encontro de um dos pressupostos de existência de uma nova gestão pública, principalmente no que se refere à chamada *accountability*, como também contribui para a construção de uma nova magistratura, em que a figura do Juiz deve ser não mais associada à daquele que é a “boca da lei”, na conhecida expressão de Montesquieu, mas sim à daquele que está em constante transformação e reciclagem, acompanhando o dinamismo inerente às relações e mudanças sociais.

Aliás, podemos dizer que essa nova imagem já estava presente no espírito da Constituição Federal em que se substituem antigas teorias da jurisdição que conferiam ao juiz o encargo de declarar o direito ou de criar a norma individual, submetendo-se a um positivismo acrítico, por uma jurisdição fundada nos princípios constitucionais. Para Luiz Guilherme Marinoni:

O Estado constitucional inverteu os papéis da lei e da Constituição, deixando claro que a legislação deve ser compreendida a partir dos princípios constitucionais de justiça e dos direitos fundamentais. Expressão concreta disso são os deveres de o juiz interpretar a lei de acordo com a Constituição, de controlar a constitucionalidade da lei, especialmente atribuindo-lhe novo sentido para evitar a declaração de inconstitucionalidade, e de suprir a omissão legal que impede a proteção de um direito fundamental. (MARINONI, 2005, p.13-66)

Como se pode perceber, a leitura dessa “nova” jurisdição trazida pela Constituição de 88 implica a promessa de uma Justiça como instrumento de realização efetiva de direitos, individuais ou coletivos, e a figura do juiz como protagonista social, quase um agente político e gestor, garantidor do cumprimento desses direitos, atento às complexidades de uma sociedade em constante transformação. Esse ponto de mutação da magistratura brasileira foi tão significativo a partir da Carta Magna, que observamos, cada vez mais, o aumento de seu destaque a ponto de ser a magistratura até objeto de investigação científica. Ada Pellegrini Grinover, em obra publicada em 1998, destacou este ponto sensível, anterior à passagem assinalada, ao enfatizar a necessidade premente de mudança de mentalidade da magistratura:

O esquema burocrático e verticalizado da magistratura brasileira, a inexistência de controles externos, o próprio método de recrutamento dos juízes, a inocorrência, até pouco tempo atrás, de cursos de aperfeiçoamento e especialização para os membros do Judiciário, o distanciamento dos julgadores, que tem reflexos até mesmo na linguagem, tudo isso tem levado, no curso dos tempos, ao excessivo corporativismo dos juízes, encastelados em posições de gabinete que pouco ou nada tem a ver com a realidade de uma sociedade em transformação. (GRINOVER, 1998, p. 25)

Ao contrário do que se depreende da citação acima, a realidade agora é outra. Desencastelando-nos cada vez mais dos nossos “castelos”, realizando cursos de aperfeiçoamento e especialização, desburocratizando a máquina administrativa, participando da arena do CNJ, consolidando

práticas de cidadania, delineamos com tintas, cada dia mais fortes, uma nova identidade profissional da magistratura.

No livro **A Reforma Silenciosa da Justiça**, publicado em 2006 e organizado pela Fundação Getúlio Vargas, temos significativos exemplos dessa mudança: esta obra reúne experiências pioneiras realizadas pelos Tribunais de Justiça e que foram contempladas com o Prêmio *Innovare* em razão das soluções adotadas para a Justiça Brasileira. Assim, os projetos apresentados no livro, e à época foram mais de quatrocentas propostas, indicam a concretização da reforma do Judiciário e sinalizam, indicando que a mudança ocorre no dia a dia, no cotidiano das Varas, dos Cartórios e Tribunais, onde se desenvolvem métodos de racionalização do trabalho e práticas que permitem o maior acesso à Justiça. Aproveito para dizer junto com Joaquim Falcão, no prefácio desta obra, que “definitivamente, o clima mudou!” E nesta reforma silenciosa, admitimos que o Judiciário não está mais sozinho, de forma que os outros Poderes e a própria sociedade começaram a reconhecer a sua parcela de responsabilidade e consequente contribuição. O autor nesse livro reconhece que uma das frentes para esta mudança é a formação dos juízes, sendo necessário um programa de formação que nos capacite para as tarefas gerenciais e estratégicas a serem enfrentadas.

3 - ACCOUNTABILITY E A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA MAGISTRATURA

Mas o que possibilitou esta mudança, ocorrida a partir da Constituição Federal até a nossa atualidade, para obtermos e perseguirmos estes resultados efetivos? É incontestável o fato de haver no contexto mundial, nas últimas quatro décadas, um quadro geral de transformações provenientes de alterações econômicas, sociais, políticas e tecnológicas, que têm causado forte impacto na atuação de empresas, não somente privadas, como também nas organizações do setor público. Essas mudanças causam maiores níveis de incerteza, complexidade e perplexidade para a tomada e implementação de decisões (CUNHA, 2010, p. 127). Este panorama mundial, a partir dos anos 80, levou as empresas privadas a responderem a tais desafios exercitando novas competências, caracterizadas principalmente pela capacidade de lidar com ambientes problemáticos e complexos, de maneira a utilizar o conhecimento, a informação e o aprendizado como ferramentas de combate. Segundo Armando Cunha:

Nessa perspectiva, tem-se testemunhado a utilização ampliada de novas modelagens, caracterizadas pela capacidade de reação rápida, contato permanente com os clientes, obsessão pela qualidade, desenvolvimento da cultura organizacional, inovação contínua, simplificação das estruturas orgânicas, mobilização dos recursos humanos por meio da delegação, utilização intensa de forças-tarefa entre outros conceitos e práticas. (CUNHA, 2010, p. 128)

A reação da iniciativa privada teve seu correspondente no setor público, em que assistimos a verdadeiros esforços de modernização administrativa. Logo, ante a fragilidade do Estado perante esta nova realidade, foi preciso a delineação de uma política de gestão pública que engendrasse as regras institucionais e as práticas administrativas a nortearem todo o setor público no desempenho de suas funções precípuas. Assim, partindo-se da década de 80, percebe-se a intensificação de buscas de novas modelagens e referenciais para a Administração Pública, sendo uma dessas formas conhecida como Nova Gestão Pública (*New Public Management* – NGP). Podemos indicar como pontos centrais desses movimentos reformadores a revisão das relações estabelecidas entre o centro governamental e os variados órgãos públicos da Administração e a ampliação da *accountability* por resultados. Esta fase pós-burocrática existente em nossa contemporaneidade tem como fundamentos o planejamento estratégico e operacional, a redução de custos, a utilização de medidas de desempenho, avaliação e auditoria, o contínuo controle de gestão, a orientação para os “clientes” e a transparência.

Retomando o eixo do presente trabalho, a denominada *accountability* configura-se como elemento mediador contemporâneo entre uma demanda social já antiga e o delineamento de uma nova Justiça brasileira. Nesse sentido, estamos muito próximos a uma compreensão sociológica do Direito, pois para a Sociologia Jurídica, este é uma ciência essencialmente social, proveniente da sociedade e para a sociedade. A noção de *accountability* nessa direção vai ratificar uma das consequências do uso da concepção sociológica do Direito, pois, para Cavalieri, este foi democratizado quando passou a ter origem na sociedade. Conforme o autor, o acesso à Justiça passou a ser sua principal finalidade, “(...) o povo passou a ter consciência dos seus direitos como aspecto da cidadania; o Direito ganhou as ruas, as praças e fez-se linguagem de todo o povo.” (CAVALIERI, 2004, p. 9).

Dessa forma, para a sobrevivência digna da “máquina” do Judiciário, é preciso, antes de tudo, haver comprometimento com as necessidades e demandas sociais. Ainda que sejamos herdeiros da *civil law*, este momento de impasse institucional foi mais do que reconhecido e superado: ou a ciência jurídica acompanharia o dinamismo das relações sociais, indicando soluções viáveis e adequadas para se manterem a paz e a ordem no Estado Democrático de Direito, ou se tornaria totalmente obsoleta e despida de qualquer utilidade, faltando com a devida prestação jurisdicional. E, nessa equação surgida, a *accountability* foi um dos termômetros medidores da contenda.

Mas, para melhor entendermos a amplitude da questão, necessário seria nos perguntarmos: qual é o significado desta palavra? Transparência, prestação de contas, obrigação de resultados, responsabilidade, imputabilidade, controle? Tão grande é a complexidade do tema, que é suficiente para a produção de artigo científico, como assim o fez Anna Maria S. Campos em “*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?” A resposta a essa pergunta ultrapassa os limites deste texto, no entanto é possível uma tentativa de aproximação principalmente no que se refere às relações entre este vocábulo e a construção de uma nova identidade para a magistratura brasileira. Para Campos, o debate em torno desta palavra percorre a compreensão de seu significado, o qual deve anteceder o esforço de mera tradução literal, assim *accountability* tem a ver com as relações entre a Administração Pública e o seu público, ou seja, é também a própria noção de público. Nesse sentido, podemos dizer que este termo expressa a “obrigação” que a organização, a Administração Pública, tem em prestar contas dos resultados obtidos em função da posição e do poder ocupados. Logo, a ampliação e o uso dessa forma de agir traz como consequências uma maior preocupação com a probidade, a qualidade e a transparência.

Logo, praticar o conceito de *accountability* é estabelecer no âmbito do Judiciário uma Justiça social que dialoga com os demais Poderes e atende a antigas necessidades sociais, engajada com o processo de redemocratização brasileiro. Nesse contexto, temos com a atuação normativa do Conselho Nacional de Justiça práticas indicadoras na direção de transparência, prestação de contas e responsabilidade – no sentido primeiro da palavra, ou seja, de dar uma resposta à sociedade -; tais práticas, por sua vez, vêm consolidando e ajudando a engendrar uma nova imagem da magistratura brasileira.

Assim, utilizaremos como casos exemplares de atuação do CNJ no processo de transformação da magistratura as Resoluções que versam sobre o critério de mobilidade funcional, por meio de remoção, permuta e promoção, e a que dispõe sobre a necessidade e importância de constante aperfeiçoamento na carreira.

Apesar de haver uma reconhecida juvenilização da magistratura brasileira, o que é até desejado por muitos em razão da função de oxigenação do Judiciário, percebe-se que, em certo momento, este movimento é estagnado por causa das dificuldades de progressão em uma carreira cuja estrutura apresenta-se afunilada. Nesse caso, temos a Resolução do CNJ de nº. 106, que dispõe sobre os critérios objetivos para aferição do merecimento para promoção de magistrados e acesso aos Tribunais de 2º grau, e a Resolução de nº. 32, que dispõe sobre as remoções a pedido e permuta de magistrados de igual entrância e que foi alterada pela Resolução nº. 97. Essas Resoluções complementam o texto constitucional, de forma a transparecer e objetivar melhor os critérios de promoção na carreira anteriormente previstos. Segundo Fragale Filho, a adoção de uma maior transparência, referente às questões de mobilidade funcional, diminui a opacidade anteriormente hegemônica, confere visibilidade à questão, propiciando inclusive uma espécie de controle realizado de fora para dentro, de modo a eliminar quase que totalmente qualquer espécie de subjetivismo. Ou seja, a mobilidade funcional na carreira deixou de ser assunto *interna corporis* para ganhar dimensão institucional, cujo carro-chefe é a transparência (FRAGALHO FILHO, 2010, p. 113).

Um importante ponto a ser observado aqui diz respeito à crítica realizada por muitos aos critérios de aferição de produtividade dos magistrados, previstos nas Resoluções do CNJ, serem uma espécie de controle de decisão judicial, constituindo um atentado ao princípio da autonomia dos Poderes e uma ameaça ao próprio Estado Democrático de Direito. Até que ponto os atos administrativos e as políticas estabelecidas pelo CNJ seriam uma réplica de um modelo ditatorial ao homogeneizar e quantificar a produtividade e a função judicante? Sem deixar de reconhecer os riscos, ou melhor, os desafios de uma agenda excessivamente quantitativa, e todas as implicações contidas em um processo de homogeneização nacional, é possível repensar esta questão pelo viés da *accountability*. Ou seja, em vez de controle, melhor pensar que temos a opção da porosidade e o direito à informação e resposta à sociedade; em vez de subjetivismo e

discrionariedade, tem-se um movimento de normatização e a adoção de critérios objetivos; em vez de falta de autonomia, tem-se uma nova forma de gestão.

Importante ressaltar que, em relação à questão da aferição da produtividade, o CNJ já decidiu sobre a necessidade de ampla publicidade de dados informativos dos candidatos, além de ter estabelecido que a vinculação da aferição de produtividade a dados quantitativos não pode retirar a liberdade de convicção do examinador e que o livre exercício do ofício e o respeito do princípio do livre convencimento motivado restam prejudicados pelo critério que vincula a qualidade da sentença à sua confirmação pelo segundo grau (cf. PCA nº. 2008.10.00.001799-0, relator conselheiro Altino Pedrozo dos Santos).

Outra importante e muito recente Resolução a ser indicada é a de nº. 159, de 17 de outubro deste ano, que dispõe sobre a formação de magistrados e servidores do Poder Judiciário. Nesse ato administrativo, chamo a atenção para a utilização, entre outros argumentos, do art. 29 do Código de Ética da Magistratura que preceitua ser a exigência de conhecimento e de capacitação permanente dos magistrados um dos fundamentos do direito dos jurisdicionados e da sociedade em geral à obtenção de um serviço de qualidade na administração de Justiça. A preocupação da atualização e aperfeiçoamento dos servidores e agentes do Poder Judiciário indica a abertura do Judiciário às demandas da sociedade, e o reconhecimento de que o juiz deve se desfazer de qualquer imagem e atitude de encastelamento para se humanizar, constituindo uma nova identidade como cidadão, participante de uma sociedade. Essa atuação é registrada em decisão do CNJ em que se admite que o juiz, hoje, “é um partícipe da sociedade; ele tem que estar integrado; tem que sentir o próprio sentido etimológico da palavra sentença ‘daquele que sente’. E, para sentir, ele tem que participar da vida; ele não pode ser homem afastado do seu cotidiano; enfim, ele tem que ser humano.” (cf. PP. nº. 75, relator conselheiro Marcus Faver)

Esta preocupação em integração social da figura do magistrado se reflete especialmente na dimensão acadêmica da necessidade e revalorização da formação humanística, filosófica, sociológica e política, que são temáticas agora presentes tanto no concurso para ingresso no corpo da magistratura quanto no curso de formação e nos de aperfeiçoamento. Cabe observar que essa política de ação já vem sendo há bastante tempo

adotada pelo nosso Tribunal; vale lembrar que, em artigo publicado em 2005, a desembargadora Leila Mariano já estava atenta às metas e filosofias educacionais a serem desenvolvidas pela Administração do TJRJ, que:

(...) elegeu como filosofia estabelecer seu foco prioritário nas pessoas. Assim, há cerca de oito anos vem buscando disseminar o conceito de gestão compartilhada, através da conscientização e capacitação dos magistrados e servidores de seu importante e indelegável papel de administradores.

Em razão disto, as duas Escolas, da Magistratura e de Administração Judiciária, vêm sendo desenvolvidas para servir como celeiro da transformação cultural, indispensável ao sucesso de projeto de fortalecimento e modernização de gestão tão complexo como o que está sendo implementado no Judiciário deste estado. (MARIANO, 2005, p. 166-167)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A diversidade de direitos conquistados nos últimos anos é extensa a ponto de historiadores identificarem o século XX como a “Era dos Direitos”. Em nossa contemporaneidade, o reconhecimento do indivíduo como sujeito de direitos é não somente efetivado, como também leva em conta o fato de aquele representar um ser social, de forma a haver cada vez mais intenso estreitamento e diálogo entre as ciências sociais e as ciências jurídicas. O Brasil, como não poderia deixar de ser, se integra a essa nova ordem mundial, mas há ainda um caminho a ser percorrido entre a letra da lei e sua plena eficácia social. Todavia, há, ainda sim, observando-se o senso comum, influenciado pela mídia e pela opinião pública, resquícios da construção — cuja realidade, felizmente, está em pleno processo de transformação — da imagem de uma Justiça no Brasil como um torvelinho infundável de problemas: morosa, com um modelo de burocracia tradicional, ineficaz, onerosa, incapaz de exercer sua função precípua de forma simples e objetiva. O que se sedimentou no passado para a sociedade brasileira com o passar do tempo é a ideia de uma Justiça como um verda-

deiro processo kafkiano, e o juiz como um semideus intocável e inabalável em suas vestes talares. Além disso, lidamos não somente com um desafio, mas com dois: o primeiro é desenvolver de forma eficaz e contínua essa reforma – cuja implementação e desenvolvimento já se iniciaram; o segundo é desfazer o pensamento equivocado de que a origem do problema da crise do Judiciário repousa somente neste.

A concretização das mudanças ocorridas nesse cenário anterior, a partir da implementação da Reforma do Judiciário, indica que a construção de um novo modelo já é uma realidade, e que neste processo vem se formando uma nova identidade da magistratura brasileira. Este novo juiz é agora atuante e gestor de uma espaço de Justiça, que se tornou um espaço de exigibilidade da democracia. Dessa forma, o ato de julgar, função primeira de nossa atividade, ultrapassa a mera adequação do caso concreto à moldura legal, e exige, nas palavras de Paul Ricoeur, uma recapitulação de todos os seus significados usuais: julgar é opinar, avaliar, considerar verdadeiro ou justo, por fim, tomar posição. ♦

REFERÊNCIAS

CAMPOS, Anna Maria S. “*Accountability*: quando poderemos trazê-la para o português?” In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 1990, v. 24, n. 2, p. 3-50.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Sociologia Jurídica**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2004, 11ª edição.

CHIAVENATO, Idalberto. **Comportamento Organizacional – a dinâmica do sucesso das organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. “Atos administrativos - Resoluções”. Brasília, outubro de 2012. Disponível em [HTTP://www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br).

CUNHA, Armando. “Os desafios ao Estado, à governança e à gestão pública: explorando ideias para subsidiar os esforços de reforma da gestão nas organizações do Poder Judiciário”. In: **Poder Judiciário – Novos olhares sobre gestão e jurisdição**. (organizador: José Ricardo Cunha). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 127-148, 2010.

FRAGALE FILHO, Roberto. “Reconfigurações profissionais da magistratura: um exercício (preliminar) a partir da jurisprudência do Conselho Nacional de Justiça.” In: **Poder Judiciário – Novos olhares sobre gestão e**

jurisdição. (organizador: José Ricardo Cunha). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 97-125, 2010.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **O processo em evolução.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2ª edição, 1998.

MARIANO, Leila Maria Carrilo Cavalcante Ribeiro. “Escola de Administração Judiciária: experiência do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro” *In: A Reforma do Poder Judiciário no Estado do Rio de Janeiro.* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 165-180, 2005.

MARINONI, Luiz Guilherme. “A jurisdição no Estado contemporâneo”. *In: Estudos de Direito Processual Civil.* São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 13-66, 2005.

RICOEUR, Paul. **O Justo – A Justiça como regra moral e como instituição.** São Paulo: Martins Fontes, 2008.